

28ª SESSIONE
Strasburgo, 24-26 marzo 2015

CG/2015(28)8PROV
11 marzo 2015

La democrazia locale e regionale in Grecia

Commissione di Monitoraggio

Relatori¹: Artur TORRES PEREIRA, Portogallo (L, PPE/CCE)
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Austria (R, SOC)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) 2

Sintesi

Si tratta del terzo rapporto sulla situazione della democrazia locale e regionale in Grecia dopo la ratifica della Carta da parte del paese nel 1989. I relatori sottolineano i progressi compiuti dalla Grecia dopo l'ultima raccomandazione del 2008, in particolare grazie all'adozione della "Nuova architettura delle autonomie e dell'amministrazione decentralizzata – Programma Kallikratis", che rappresenta un importante passo avanti verso un sistema di ristrutturazione territoriale caratterizzato da un maggiore decentramento, soprattutto per quanto riguarda la situazione delle *prefetture* e delle 13 regioni amministrative che costituiscono le unità di rappresentanza regionale dell'amministrazione statale. In tale contesto, il rapporto sottolinea l'importanza della riforma Kallikratis, che ha contribuito ad accrescere le competenze, la trasparenza e la responsabilità degli enti locali, e pone in risalto il coinvolgimento delle associazioni di enti locali e regionali nella preparazione della riforma Kallikratis.

Viene sottolineata la necessità di estendere il campo di applicazione della Carta perché comprenda il secondo livello del governo locale (le regioni), modificando la legislazione esistente. Il Governo è invitato a rivedere la legislazione, al fine di attribuire poteri statutari agli enti locali e garantire loro, contestualmente al trasferimento di competenze, l'assegnazione di adeguate risorse finanziarie, di cui possano disporre liberamente nell'esercizio delle loro competenze. Il Congresso raccomanda inoltre di applicare urgentemente, nella pratica, le norme esistenti riguardanti i comuni insulari e montani e di conferire a tali aree uno statuto speciale, soprattutto in materia di finanze; di concedere uno statuto speciale alla municipalità di Atene, in quanto città capitale, di introdurre disposizioni speciali per le municipalità metropolitane di Atene e Salonicco e di applicarle nella pratica. Invita infine il Governo a firmare e ratificare, in un prossimo futuro, il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207).

1. Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo Socialista
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcuni gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE²

1. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ricordando:

a. l'articolo 2, comma 1.b. della Risoluzione statutaria CM/Res(2011)2 del Comitato dei Ministri relativo al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, che stabilisce che uno degli obiettivi del Congresso consiste nel "sottoporre proposte al Comitato dei Ministri, al fine di promuovere la democrazia locale e regionale";

b. l'articolo 2, comma 3 della suddetta Risoluzione statutaria CM/Res(2011)2, che dispone che "Il Congresso elabora regolarmente dei rapporti, paese per paese, sulla situazione della democrazia locale e regionale in tutti gli Stati membri e negli Stati candidati all'adesione al Consiglio d'Europa e vigila, in particolare, affinché i principi contenuti nella Carta europea dell'autonomia locale siano attuati in maniera efficace";

c. la sua Risoluzione 307 (2010) REV2 sulle procedure per il monitoraggio degli obblighi e impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a seguito della loro ratifica della Carta europea dell'autonomia locale;

d. la sua Risoluzione 299 (2010), sul seguito dato dal Congresso alla Conferenza del Consiglio d'Europa dei ministri responsabili degli enti locali e regionali (Utrecht, Paesi Bassi, 16-17 novembre 2009), che stabilisce che il Congresso utilizzerà il Quadro di riferimento del Consiglio d'Europa per la democrazia regionale nel contesto delle sue attività di monitoraggio, e la risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione del Congresso 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec.282final] che incoraggia i governi degli Stati membri a prendere in considerazione il suddetto Quadro di riferimento;

e. la sua Raccomandazione 219 (2007) sullo status delle città capitali;

f. le motivazioni della presente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Grecia.

2. Il Congresso ricorda che:

a. la Grecia ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122, qui di seguito "la Carta") il 15 ottobre 1985 e l'ha ratificata il 6 settembre 1989. La Carta è entrata in vigore nel paese il 1° gennaio 1990. In virtù dell'articolo 12.2 della Carta, la Grecia ha dichiarato di non considerarsi vincolata dalle disposizioni dell'articolo 5, dell'articolo 7.2, dell'articolo 8.2, e dell'articolo 10.2 della Carta;

b. l'articolo 2 della Legge greca n.1850/1989 stabilisce che la Carta europea dell'autonomia locale si applica unicamente al primo livello del governo locale;

2. Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 6 febbraio 2015.

Membri della Commissione:

P. Receveur (Presidente), *L. Ansala*, *A. Babayev*, *T. Badan*, *S. Batson*, *V. Belikov*, *J-M. Belliard*, *M. Bepalova*, *V. Broccoli*, *E. Broggi*, *Z. Broz* (sostituto: *A. Knobova*), *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *A. Cancescu*, *M. Cardenas Moreno*, *S. Chernov*, *D. Chirtoaca*, *L. Ciriani*, *M. Cools*, *J. Costa*, *P. Dally*, *J. Dillon*, *R. Dodd*, *G. Doğanoglu*, *V. Dontu*, *J. Folling*, *M. Gauci*, *U. Gerstner*, *A. Gkountaras*, *M. Gombosi*, *A. Gonzalez Terol*, *V. Groisman* (sostituto: *V. Oluyko*), *S. Guckian*, *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *O. Haabeth*, *H. Halldorsson*, *I. Hanzek*, *S. Harutyunyan* (sostituto: *E. Yeritsyan*), *E. Harvey* (sostituto: *L. Gillham*), *GM. Helgesen*, *C. Hernandez Torres*, *B. Hirs* (sostituto: *M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *B. Hordejuk*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *A. Jaunsleinis*, *D. Jikia*, *H.B. Johansen*, *M. Juhkami*, *B. Kerimoglu*, *J-P. Klein*, *A. Kriza*, *L. Kroon*, *I. Kulichenko*, *C. Lammerskitten*, *L. Lassakova*, *F. Lec*, *J-P. Liouville*, *I. Loizidou*, *A. Lubawinski*, *A. Magyar*, *D. Mandic* (sostituto: *M. Catovic*), *J. Mandico Calvo*, *T. Margaryan* (sostituto: *L. Avetyan*), *G. Marsan*, *T. Mema*, *N. Mermagen*, *A. Mimenov*, *V. Mitrofanovas*, *S. Mitrovski*, *L. O. Molin*, *R. Mondorf*, *M. Monesi*, *A. Muzio* (sostituta: *B. Toce*), *D. Narmania*, *AT. Papadimitriou-Tsatsou*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *T. Popov*, *A. Pruszkowski*, *S. Pudaric*, *L. Resic*, *R. Rautava*, *I. Reepalu*, *H. Richtermocova*, *N. Romanova*, *R. Rohr*, *A. Schorer*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *A. Shkemi*, *I. Shubin*, *S. Siukaeva* (sostituto: *P. Avaliani*), *A-M. Sotiriadou*, *D. Straupaite*, *T. Tolusic*, *A. Torres Pereira*, *M. Toscani*, *M. Türel*, seggio vacante: (sostituto: *A. Ugues*), *A. Uss*, *P. Uszok*, *V. Varnavskiy* (sostituto: *A. Borisov*), *LO. Vasilescu*, *L. Verbeek*, *R. Vergili*, *B. Vöhringer*, *H. Weninger*, *J. Wiene*, *D. Wrobel*, *J. Zimola*.

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: *S. Poirel* e *O. Savca*.

c. la Grecia non ha firmato il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207);

d. la Commissione di Monitoraggio ha deciso di verificare la situazione dell'autonomia locale e regionale in Grecia e la sua conformità con le disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale. Ha pertanto incaricato Artur TORRES PEREIRA, Portogallo (L, PPE/CCE) e Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Austria (R, SOC), di preparare e sottoporre al Congresso, nella loro qualità di relatori, il rapporto sulla democrazia locale e regionale in Grecia;³

e. la delegazione del Congresso ha effettuato due missioni di monitoraggio in Grecia, dal 16 al 17 settembre 2014 (ad Atene) e dal 18 al 20 novembre 2014 (Paros, Naxos, Lagadas, Salonicco e Atene). Nel corso delle due missioni, la delegazione del Congresso ha incontrato rappresentanti delle associazioni di enti locali e regionali, sindaci e consiglieri comunali, rappresentanti del governo, dei ministeri e di altre istituzioni.

3. Il Congresso desidera ringraziare la Rappresentanza permanente della Grecia presso il Consiglio d'Europa, le autorità del paese a tutti i livelli di governo e tutti gli interlocutori incontrati nel corso di tali visite per la loro disponibilità e per le informazioni cortesemente fornite alla delegazione.

4. Il Congresso nota con soddisfazione:

a. i progressi compiuti dalla Grecia dopo l'ultima raccomandazione del 2008, in particolare grazie all'adozione della "Nuova architettura delle autonomie e dell'amministrazione decentralizzata – Programma Kallikratis" che rappresenta un importante passo avanti verso un sistema di ristrutturazione territoriale maggiormente decentrato, soprattutto per quanto riguarda la situazione delle *prefetture* e delle 13 regioni amministrative che costituivano le unità di rappresentanza regionale dell'amministrazione statale;

b. le accresciute competenze, la maggiore trasparenza e responsabilità degli enti locali;

c. l'adozione di un nuovo sistema di controllo di legittimità che diminuisce il ruolo del Segretario generale rappresentante dell'amministrazione dello Stato;

d. il fatto che il controllo *ex-ante* del bilancio di previsione degli enti locali sia stato istituito come misura prettamente provvisoria, per porre rimedio alle carenze riscontrate nella struttura dei bilanci locali;

e. il coinvolgimento delle associazioni di enti locali e regionali nella preparazione della riforma Kallikratis.

5. Il Congresso esprime preoccupazione sui seguenti punti:

a. al momento della ratifica della Carta, è stata inserita una disposizione nella Legge 1850/1989 (Articolo 2), che ha limitato il campo d'applicazione della Carta al primo livello di autonomia locale;

b. non appare chiaramente evidente quale sia il ruolo, e persino la necessità, delle sette nuove autorità amministrative statali per quanto concerne le competenze e responsabilità loro attribuite e la suddivisione delle competenze tra tali unità amministrative statali e le regioni e i comuni;

c. gli enti locali non hanno la capacità di "regolare e gestire" gli affari locali, poiché non dispongono di poteri statutari;

d. si constata ancora l'assenza di processi di coordinamento e di consultazione istituzionalizzati tra lo Stato, le regioni e i comuni;

e. non è prevista l'assegnazione di adeguate risorse finanziarie contestualmente al trasferimento di competenze agli enti locali, che dipendono essenzialmente dai trasferimenti statali;

3. I relatori sono stati assistiti nel loro lavoro dalla Professoressa Tania Groppi, consulente, membro del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale e dal Segretariato del Congresso.

f. l'autonomia tributaria degli enti locali è scarsa;

g. il nuovo sistema di controllo di legittimità non è applicato efficacemente nella pratica e l'eccessiva burocrazia e la lentezza delle procedure accrescono il rischio di passare dal controllo di legittimità al controllo di merito, sull'opportunità degli atti;

h. pur esistendo una normativa specifica per i comuni insulari e montani, questa non è attuata nella pratica; inoltre, tali aree potrebbero trarre vantaggio da uno statuto speciale, soprattutto in materia di finanze;

i. non esiste uno statuto speciale per la municipalità di Atene, in quanto città capitale, e mancano inoltre delle disposizioni legislative relative alle municipalità metropolitane di Atene e Salonicco;

j. non è applicata la legislazione relativa alle aree metropolitane regionali in materia di istituzioni, competenze, finanze e rapporti con lo Stato.

6. In considerazione di quanto sopra esposto, il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare le autorità della Grecia a tenere conto delle seguenti misure suggerite:

a. ampliare il campo di applicazione della Carta, estendendolo al secondo livello del governo locale (le regioni), modificando di conseguenza la vigente legislazione (articolo 2 della Legge 1850/1989);

b. riesaminare la ripartizione dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità tra le sette autorità amministrative statali, le regioni e i comuni e riesaminare la necessità di mantenere queste sette amministrazioni statali;

c. modificare la legislazione, al fine di conferire poteri statutari agli enti locali;

d. migliorare i processi di consultazione tra Stato, regioni e comuni per tutte le questioni che li interessano direttamente;

e. garantire agli enti locali, contestualmente al trasferimento di competenze, l'assegnazione di risorse finanziarie adeguate, di cui essi possano disporre liberamente, nell'esercizio delle loro competenze;

f. diversificare il sistema delle entrate degli enti locali, ponendo le basi per una maggiore autonomia finanziaria grazie alla possibilità di riscuotere le entrate locali;

g. aumentare l'autonomia tributaria degli enti locali, al fine di garantire nel tempo la loro sostenibilità finanziaria;

h. garantire un controllo da parte dello Stato (ivi compresa una verifica finanziaria) degli atti degli enti locali che sia proporzionato rispetto all'interesse pubblico perseguito;

i. applicare con urgenza nella pratica le disposizioni in vigore riguardanti i comuni insulari e montani e conferire uno statuto speciale a tali aree, soprattutto in materia finanziaria;

j. conferire uno statuto speciale alla municipalità di Atene in quanto città capitale e introdurre disposizioni speciali per le municipalità metropolitane di Atene e Salonicco, e applicarle nella pratica;

k. applicare le disposizioni già esistenti relative alle regioni metropolitane;

l. esaminare la possibilità di modificare alcune delle dichiarazioni formulate al momento della ratifica e, ad esempio, la possibilità di ritirare la dichiarazione riguardante l'articolo 5 e l'articolo 8, comma 2 della Carta, che è di fatto applicato;

m. esaminare la possibilità di firmare e ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale relativo al diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207).

7. Il Congresso invita il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a prendere in considerazione la presente raccomandazione sulla democrazia locale e regionale in Grecia e le sue motivazioni, nell'ambito delle sue procedure di monitoraggio e di ogni altra attività riguardante questo Stato membro.